



Rio de Janeiro, 6 de setembro de 2021

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Vereadores, Vereador Carlo Caiado (DEM)

e ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Administração e Assuntos Ligados ao Servidor Público, Vereador Jorge Felipe (DEM):

Referência: Projeto de Lei Complementar Municipal nº 4/2021. Novo Regime Fiscal.

- 1.** Inicialmente, gostaríamos de deixar consignado que reconhecemos a importância de se ter “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com a adoção de mecanismos de controle, estabilização e “preservação do equilíbrio das contas públicas” conforme proposição do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021, que cria um “Novo Regime Fiscal” para o Município do Rio de Janeiro (art. 1º).
- 2.** De acordo com o Poder Executivo, o projeto de lei complementar visa não apenas renovar as normas fiscais do município, como também criar as condições para a adesão do Município do Rio de Janeiro ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, criado pela Lei Complementar Federal nº 178/2021. A adesão ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal é uma das condições para que o Município opte pelo Regime de Recuperação Fiscal, para refinaranciar e suspender o pagamento de suas dívidas com a União Federal.
- 3.** Contudo, o Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 excede, em muito, as condições estabelecidas pela União Federal para a adesão ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Com efeito, é necessário que o Município demonstre já ter a legislação necessária ou que o Poder Legislativo Municipal aprove pelo menos três das condições do art. 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 159/2017¹, sendo necessariamente pelo menos uma dentre as hipóteses dos incisos II, IV, V e VIII do referido artigo.
- 4.** A condição do inciso VIII (instituição de regime de previdência complementar para os servidores) já foi aprovada no Município. Pela legislação atual, o Município já pode realizar a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias ao IPCA (inciso V) e adotar uma gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo (inciso VII) sem a necessidade de edição de lei específica. Portanto, as condições para a adesão ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal já poderiam ser cumpridas pelo Município sem a necessidade de nova legislação.

¹ Ver página 7



- 5.** O exagero ao qual nos referimos está, por exemplo, no seu art.21, onde foram inseridos 7 (sete) incisos, sendo desnecessários os incisos II, IV e VII, criando forte descontentamento entre os servidores, desgastando politicamente os vereadores e o próprio Prefeito, com o agravante de não contribuírem para o equilíbrio das contas.
- 6.** Por isso, parece-nos que um dos objetivos do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 consiste, na verdade, na transferência de prerrogativas do Poder Legislativo local para o Poder Executivo. Ao autorizar o Poder Executivo a regular questões submetidas à reserva da lei por meio de decreto, bem como a revisar a legislação municipal para adequá-la às leis federais, o projeto de lei complementar afasta a necessidade de debate e aprovação prévios dessas medidas pela Câmara Municipal, permitindo-se, por exemplo, a transferência de dotações de despesa de pessoal para custeio, bem como a desvinculação de receitas..
- 7.** Ressaltamos que a implementação do Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal não implica na adoção automática de todas as medidas previstas na legislação federal, devendo observar a reserva legal municipal.
- 8.** Embora o Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 invoque a necessidade de maior transparência na gestão pública, ao permitir ampla discricionariedade para reformar aspectos fundamentais da administração pública sem a devida e específica autorização legislativa, a proposta acaba por dificultar a participação pública sobre a gestão do município, uso do dinheiro público e o escrutínio das ações do Poder Executivo.
- 9.** O orçamento, em especial, não pode ser executado com a liberdade proposta ao Poder Executivo. Em conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal, a execução orçamentária deve observar o disposto no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual aprovada pelo Poder Legislativo, conforme estabelecem os §§ 10 e 11 do artigo 165 da Constituição Federal.
- 10.** Assim, o decreto sobre execução orçamentária de que dispõe os artigos do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 deve ser interpretado como instrumento jurídico subsidiário às leis orçamentárias, não podendo ultrapassar os limites legais estabelecidos.
- 11.** Ressalte-se, por oportuno, que para aumentar as verbas sobre as quais o Poder Executivo pode livremente administrar, o projeto de lei complementar “esquece” de incluir entre as despesas obrigatórias os recursos destinados ao pagamento da contribuição mensal obrigatória para o PREVI RIO (art. 6º, II, § 1º, Lei Municipal 3344/2001) e para o Fundo de Assistência à Saúde do Servidor Municipal – FASS (Lei complementar municipal nº 67/2003).
- 12.** Ademais, da maneira que está redigido o art. 21, o XXI poderá acumular ano a ano reduções sucessivas nas despesas correntes, tornando o orçamento inexecuível.



13. Ainda quanto ao art. 21, para efeito de redução de gastos, o parágrafo segundo desse dispositivo é contraditório, pois prevê que os cargos em comissão e os empregos de confiança das entidades extintas da Administração Indireta serão transferidos para o quadro permanente da Administração Direta, o que, vale dizer, estabeleceria vasos comunicantes, sem redução efetiva de gastos, além da excessiva discricionariedade delegada ao Poder Executivo.

14. Outra norma que deve ser vista com ressalvas é a revisão obrigatória dos contratos prevista no artigo 9º do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021, em respeito ao princípio da economicidade dos contratos administrativos. Em um cenário escassez, inflação e juros altos, é perfeitamente possível que um contrato já em andamento estabeleça condições mais favoráveis do que um novo fornecedor poderia disponibilizar.

15. Quanto ao artigo 10º, nada impede que a Administração Pública estabeleça o IPCA-E como índice de reajuste de novos contratos de locação. Contudo, ao estabelecer a repactuação obrigatória de contratos de locação para modificar o índice de reajuste do IGPM para o IPCA-E, **os artigos 10º e 11 do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 ofendem o artigo 65 da Lei Federal nº 8.666/1993**, que estabelece as hipóteses de repactuação dos contratos firmados entre particulares e a administração pública. De acordo com a norma federal, a repactuação apenas poderá ter curso quando houver acordo entre as partes ou quando constatado desequilíbrio entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da locação, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial.

16. Neste caso, a lei federal deve prevalecer sobre a lei municipal, uma vez que o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988, confere à União a competência para editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Assim, não pode a lei municipal estabelecer condições contratuais para a Administração pública que não observem os parâmetros gerais da lei federal. Além disso, a legislação em vigor confere direitos ao particular que contrata com a administração pública, não admitindo modificações unilaterais por parte do Município fora das restritas hipóteses legais.

17. Um ponto extremamente sensível do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 consiste na classificação fiscal do Município e nas medidas previstas para execução caso a classificação seja insuficiente.

18. **Os artigos 12 a 15 do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021** estabelecem uma série de indicadores fiscais calculados pelo Município a partir das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais da própria Administração Pública. Vale enfatizar que os cálculos ficarão a cargo tão somente ao Poder Executivo, sem qualquer participação do Poder Legislativo, numa clara ofensa ao princípio de segregação de competências. **Uma vez que o próprio Município fornece os dados e faz o cálculo da classificação dos índices fiscais, ele tem**



uma ampla margem de liberdade de ação para direcionar a classificação para o resultado desejado. Embora o Município invoque o princípio da transparência para instituir as fórmulas e conceitos para o orçamento municipal, **falta justamente transparência e publicidade à norma proposta.**

19. As fórmulas resultam em indicadores para os quais deverá ser atribuído um conceito - A, B, C ou D - que representará a avaliação das finanças públicas municipais, conforme tabelas constantes nos anexos da Proposta de Lei Complementar. A depender do conceito constatado, a Administração Pública deverá tomar uma série de medidas destinadas a restabelecer o equilíbrio financeiro municipal.

20. Ao regular a classificação fiscal, o Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 copia exatamente as mesmas normas da Portaria do Ministério da Fazenda nº 501, de 23 de novembro de 2017, e da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 882, de 18 de dezembro de 2018, que estabelecem conceitos, fórmulas e critérios para a análise pela União Federal da capacidade de pagamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

21. Não é necessário atender aos mesmos indicadores do Ministério da Economia para aderir ao Planos de Promoção do Equilíbrio Fiscal ou ao Regime de Recuperação Fiscal. Ao Município basta adotar indicadores para o acompanhamento das despesas, os quais podem ser regulamentados por norma administrativa do Poder Executivo, observada a legislação em vigor, estabelecendo necessariamente indicadores de custeio e indicadores de despesa pessoal como métrica. **As medidas estabelecidas no Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 para retificação do orçamento público conferem excessiva discricionariedade para a administração municipal, em ofensa ao princípio da legalidade administrativa previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal.**

22. De fato, caso a classificação das finanças públicas – estabelecida a partir de critérios da própria administração pública – seja insuficiente, o Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 autoriza a adoção imediata pelo Poder Executivo de uma série de medidas que dependem da edição de lei específica, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo.

23. Conforme o artigo 21 e anexos do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021, se a classificação fiscal receber um baixo atributo, o Poder Executivo estará autorizado a revisar os regimes jurídicos dos servidores municipais para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União, bem poderá adotar para o Regime Próprio de Previdência Social Municipal as regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União. **Tais providências, a toda evidência, ofendem o princípio da legalidade administrativa, previsto no caput do artigo 37 da Constituição da República, pois permite a modificação pela via administrativa de normas estatutárias e previdenciárias estabelecidas por lei municipal.**



24. A medida ofende, ainda, o princípio da irredutibilidade de vencimentos e o direito adquirido dos servidores, uma vez que permite a redução imediata da remuneração sem observar as leis que regem cada carreira e os direitos já incorporados ao patrimônio jurídico do servidor.

25. Além disso, em homenagem ao princípio do direito adquirido, cabe ressaltar os direitos já concedidos aos servidores por meio de lei municipal anterior ao projeto de lei complementar. Uma vez que a lei geral nova não revoga a lei especial anterior, especialmente quando não prevê expressamente a revogação (art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1943), o Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 não pode suspender de forma genérica as normas anteriores que regulam cada carreira.

26. Quanto à proposta de redução das gratificações por encargos especiais previstas no inciso IV do artigo 94 da Lei Municipal nº 94/1979, o projeto de lei estabelece tratamento injustificado e arbitrário, ao retirar direitos estatutários do funcionalismo, eis que, uma vez prevista em lei a retribuição financeira pelo esforço e dedicação despendidos pelo servidor, essa não pode ser desconstituída em razão da ação classificação fiscal do Município, declarada por simples ato administrativo da Administração Pública. O servidor não pode deixar de receber a devida contraprestação pelo trabalho extraordinário prestado, devidamente prevista em lei específica. Aqui, mais uma vez, parece que os governantes vão pelo caminho mais fácil e perverso, que é a retirada verbas de natureza alimentar do contracheque dos servidores, estes com seu poder de compra reduzido pela não concessão de reajustes há mais de dois anos, não integralização do pagamento do 13º salário a um número expressivo de servidores, além do recente aumento da contribuição previdenciária, somados a um cenário de pandemia e séria ameaça ao bem mais precioso: a vida!

27. Nesta linha de aplicação e dosagem dos remédios certos para resguardar o limite prudencial de gastos com despesas de pessoal, apontamos uma omissão no art. 21, qual seja, a redução dos serviços que utilizam mão-de-obra terceirizada nas atividades fins. Seria de todo recomendável a redução dessa natureza de despesa até os níveis anteriores ao comprometimento dos limites prudenciais.

28. Outro ponto do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021 que está em discordância com a Constituição Federal é a norma que autoriza a alienação de empresas públicas e sociedades de economia mista municipais em caso de desempenho fiscal insuficiente. Se a lei que criou a empresa pública ou sociedade de economia mista exigir nova autorização legislativa para sua alienação, o Poder Legislativo terá que aprovar a sua venda². Além disso, os critérios para precificação dos ativos não estão previstos no projeto de lei complementar. A regulação proposta é insuficiente para conferir a devida fundamentação e transparência ao processo de privatização.

² Ver página 7



29. Destacamos, ainda, **grave inconstitucionalidade no artigo 27 do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021**. Esse dispositivo prevê que, caso o Poder Executivo opte pela adoção do inciso III do art. 21 da Lei Complementar (redução de incentivos fiscais), o inciso II do artigo 33 da Lei nº 691/1984, será modificado para aumentar as alíquotas de Imposto sobre Serviços (ISS) do município. Uma vez que o Projeto de Lei Complementar autoriza o Poder Executivo a majorar a carga tributária por meio de exame discricionário de sua conveniência e oportunidade, a partir de classificação financeira por ele mesmo realizada, **a medida ofende diretamente o inciso I do artigo 150 da Constituição Federal, que proíbe a majoração de tributos sem lei anterior que o defina. Estamos diante de uma clara ofensa ao princípio da legalidade tributária, ao se aumentar a quota do ISS por decisão meramente do Poder Executivo, além de se constituir ofensa, também, ao princípio de Separação dos Poderes, ao se transferir o poder da Câmara Municipal de aprovar aumentos da carga tributária ao Poder Executivo.**

30. No que se refere ao artigo 24 do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021, que estabelece a “revisão, no prazo de quatro anos, dos benefícios financeiros, tributários ou creditícios, exceto aqueles concedidos com tempo determinado, se não ratificados por lei complementar”, este deve ser interpretado como uma norma programática, ou seja, como uma intenção futura do legislador, que não afasta a necessidade de edição de leis específicas para a eventual revogação ou modificação de incentivos públicos. Não se trata de uma autorização ao Poder Executivo para revogar a legislação em vigor por meio de decretos.

31. Por fim, a adesão ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal nº 178, de 2021, e ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, previstos nos artigos 29 e 30 do Projeto de Lei Complementar nº 4/2021³, não implica na adoção automática de todas as medidas prevista na legislação federal. Conforme consta do art. 4º da Lei Complementar Federal 178/2021, para sua execução é necessária a aprovação de leis ou atos normativos pelos Municípios, ressalvada a opção por adotar apenas as providências de ordem administrativa ou demonstrar que as medidas podem ser cumpridas com base na legislação já existente. Não se trata, portanto, de uma carta branca para a Administração Pública aplicar todas as medidas da Lei Complementar nº 178/2021.

CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, considerando a existência de inúmeras e graves inconstitucionalidades no Projeto de Lei Complementar nº 4/2021, acima expostas, contamos irrestritamente com o apoio dos Vereadores em mais uma das sucessivas e inaceitáveis iniciativas que desconsideram a dignidade do Servidor Público, bem como promovendo a sua retirada para que um nova iniciativa legislativa promova a necessária adequação ao texto constitucional, respeitando os marcos legais e basilares da Administração Pública!

³ Ver página 7



¹ I - a alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas, para quitação de passivos com os recursos arrecadados, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - a adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União;

III - a redução de pelo menos 20% (vinte por cento) dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas, observado o § 3º deste artigo;

IV - a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;

V - a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

VI - a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações;

VII - a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes;

VIII - a instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.

² Nesse sentido, o Tribunal Pleno do STF fez ressalva expressa no parágrafo 27 do voto condutor da ADI 6241/DF: “Quanto às empresas estatais cuja lei instituidora tenha previsto, expressamente, a necessidade de lei específica para sua extinção ou privatização, é mister observe o administrador público a norma legal.”

³ Art. 4º O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal contemplará a aprovação de leis ou atos normativos pelo Estado, Distrito Federal ou Município dos quais decorra a implementação, nos termos de regulamento, de pelo menos 3 (três) das medidas estabelecidas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, devendo uma delas, no mínimo, estar entre as previstas nos incisos II, IV, V e VIII do referido parágrafo, observado o § 4º daquele artigo.

Parágrafo único. Para fins de adesão ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, consideram-se implementadas as medidas referidas no caput deste artigo caso o ente demonstre, nos termos do regulamento, ser desnecessário editar legislação adicional para seu atendimento.



Subscrevem este ofício as entidades que compõem o MUDSPM, descritas nominalmente abaixo:

AFAERJ – Associação dos Fiscais de Atividades Econômicas do Município do Rio de Janeiro | **AAPO** – Associação dos Analistas de Planejamento e Orçamento do Município do Rio de Janeiro | **ACAM** – Associação dos Controladores de Arrecadação do Município do Rio de Janeiro | **ASCONT** – Associação dos Servidores da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro | **AGENTEFAZ** – Associação dos Agentes de Fazenda do Município do Rio de Janeiro | **ASSERCAM** – Associação dos Servidores da Câmara Municipal Rio de Janeiro | **AQPGM** – Associação do Quadro de Apoio da PGM/RJ | **AAFEU** – Associação dos Agentes de Fiscalização de Controle Urbano | **AFARIO** – Associação dos Funcionários Administrativos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | **SINDPSI-RJ** – Sindicato dos Psicólogos do Estado do Rio de Janeiro | **SATEMRJ** – Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Rio de Janeiro | **SINTSAUDERJ** – Sindicato dos Trabalhadores no Combate às Endemias e Saúde Preventiva no Estado do Rio de Janeiro | **SEPE-RJ** – Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro | **SINDENFRJ** – Sindicato dos Enfermeiros do Rio de Janeiro | **SEAERJ** – Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro | **SINCAF** – Sindicato Carioca dos Fiscais de Rendas | **SINMED-RJ** – Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro | **SASERJ** – Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro | **SINFITO-RJ** – Sindicato dos Fisioterapeutas e Terapeutas Ocupacionais do Estado do Rio de Janeiro | **SINFERJ** – Sindicato dos Fonoaudiólogos do Estado do Rio de Janeiro